ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XIX, 10 SECTIO G 1972

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Stanisław STRACHOWSKI

Charakter prawny aktów rejonizacji hodowli zwierząt gospodarskich

Правовой характер актов районирования животноводства

Le caractère juridique des actes de la régionalisation de l'élevage

Stały wzrost zapotrzebowania na artykuły spożywcze pochodzenia zwierzęcego dyktuje potrzebę zwiększenia pogłowia zwierząt gospodarskich oraz podniesienia ich produkcyjności. Pamiętać jednak należy, że zwiększenie pogłowia zwierząt ograniczają przede wszystkim możliwości produkcji dostatecznej ilości pasz, co z kolei uwarunkowane jest między innymi właściwym wykorzystaniem gruntów rolnych. W ostatnich dziesiątkach lat rolnictwo w zasadzie nie jest już w stanie prowadzić gospodarki ekstensywnej. Powierzchnia gruntów rolnych — podstawowy środek produkcji — nie może być zwiększona, lecz odwrotnie — ulega ciągłemu zmniejszaniu się kosztem innych potrzeb społeczno-gospodarczych.[1] W rezultacie gospodarka rolna musi opierać się na rozwoju intensywnym, tzn. na dużych nakładach pracy i środków materialnych stanowiących podstawę szybkiego wzrostu produkcji rolnej.[2] W tej sytuacji szczególne znaczenie ma także troska o podnoszenie produkcyjności zwierząt gospodarskich.

Intensywny rozwój rolniczej produkcji zwierzęcej stał się realny od połowy XIX wieku, kiedy to zostały odkryte prawa genetyki.[3] Od tego cza-

[1] Zob. M. Błażejczyk: *Założenia prawnego unormowania ochrony gruntów rolnych*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 7—8, s. 70.

[2] Zob. *Wielka encyklopedia powszechna*, t. 3, Warszawa 1964, s. 348, hasło: „ekstensywna gospodarka rolna"; t. 5, Warszawa 1965, s. 80, hasło: „intensywna gospodarka rolna".

[3] Zob. J. Górski: *Ochrona prawna nowych odmian roślin i zwierząt*, „Państwo i Prawo" 1970, z. 1, s. 11.

su szeroko rozwinięte prace naukowe pozwalają na uzyskiwanie coraz wartościowszych wyników w zakresie poprawy wartości użytkowej oraz uszlachetniania ras i odmian zwierząt gospodarskich. Ponieważ wyniki twórczej działalności człowieka podnoszące wartość materiału hodowlanego mają doniosłe znaczenie nie tylko dla poszczególnych producentów, ale i dla całej gospodarki narodowej, przeto organizacja hodowli została poddana szczególnej reglamentacji prawnej.[4]

W niektórych państwach ingerencja prawna w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich[5] datuje się od przełomu XIX i XX wieku[6]. W tym okresie nie ma ona jeszcze charakteru kompleksowego, dotyczy bowiem organizacji hodowli tylko niektórych gatunków zwierząt gospodarskich.[7] Dopiero w XX wieku zaczęto obejmować reglamentacją prawną hodowlę wszystkich gatunków zwierząt gospodarskich.

W Polsce uregulowano po raz pierwszy kwestię hodowli koni i bydła w r. 1925.[8] W kilka lat potem wydano nowe ustawy obejmujące już hodowlę bydła, trzody chlewnej, owiec i koni[9]; ze zmianami wprowadzonymi po wojnie obowiązywały one do r. 1955, a więc do czasu uchwalenia dekretu o organizacji hodowli zwierząt zarodowych[10]. Dekret ten, określa-

---

[4] Zob. *ibid.*, s. 12.

[5] Przez hodowlę zwierząt należy rozumieć działalność człowieka, której celem jest uszlachetnienie ras, tworzenie nowych, bardziej doskonałych ras oraz podnoszenie produkcyjności zwierząt. Zob. uchwała nr 124 Prezydium Rządu z 2 II 1955 r. w sprawie organizacji hodowli zwierząt zarodowych, M.P. 1955, nr 16, poz. 165. Krócej hodowlę zwierząt można określić jako działalność zmierzającą do udoskonalenia pogłowia zwierząt. Por. *Wielka encyklopedia powszechna*, t. 4, Warszawa 1964, s. 707, hasło: „hodowla zwierząt".

[6] Zob. Z. Ludkiewicz: *Podręcznik polityki agrarnej*, t. II, Warszawa 1932, s. 126 i 129.

[7] Reglamentacja prawna obejmowała przede wszystkim organizację hodowli bydła. *Ibid.*, s. 126. Wypływało to stąd, że chów bydła stanowił główną gałąź w rolniczej produkcji zwierzęcej. Por. B. Andreae: *Sposoby prowadzenia gospodarstw rolniczych, Powstawanie i zmiany systemów użytkowania ziemi, systemów chowu zwierząt oraz systemów gospodarowania w Europie i innych częściach świata oraz nowe metody ich określenia, Część szczegółowa ekonomiki i organizacji gospodarstw rolniczych*, Warszawa 1966, s. 150.

[8] Zob. ustawa z 23 I 1925 r. o nadzorze państwowym nad ogierami i rejestracji klaczy zarodowych, Dz. U. 1925, nr 17, poz. 113; oraz ustawa z 28 X 1925 r. o nadzorze państwowym nad buhajami, Dz. U. 1925, nr 121, poz. 868; tekst jednolity; Dz. U. 1933, nr 10, poz. 69.

[9] Zob. ustawa z 5 III 1934 r. o nadzorze nad hodowlą bydła, trzody chlewnej i owiec, Dz. U. 1934, nr 40, poz. 349; oraz ustawa z 13 III 1934 r. o nadzorze nad hodowlą koni, Dz. U. 1934, nr 32, poz. 284.

[10] Zob. dekret z 2 II 1955 r. o organizacji hodowli zwierząt zarodowych. Dz. U. 1955, nr 6, poz. 34.

jąc jednolite zasady organizacyjne dla hodowli wszystkich gatunków zwierząt gospodarskich, stworzył trwałe podstawy intensywnego rozwoju rolniczej produkcji zwierzęcej. Jednakże zmiany w metodach kierowania rolnictwem oraz poważne przeobrażenia w strukturze produkcji rolniczej spowodowały, że rozwiązania przyjęte w dekrecie stopniowo hamowały dalszy rozwój hodowli.[11] Dlatego też 2 XII 1960 r. Sejm uchwalił ustawę o hodowli zwierząt gospodarskich [12], która dotychczas obowiązuje.

Ustawa o hodowli zwierząt określa podstawowe środki administracyjno-prawne zabezpieczające postęp zootechniczny w hodowli zwierząt gospodarskich.[13] Należą do nich:

1) rejonizacja hodowli oraz tworzenie ośrodków hodowlanych;

2) kształtowanie stada zwierząt gospodarskich określonych ras i odmian (uznanie stada za zarodowe lub reprodukcyjne);

3) selekcja zwierząt gospodarskich (wpis do księgi zwierząt zarodowych);

4) kwalifikacja materiału rozpłodowego;

5) reglamentacja rozmnażania zwierzą ;

6) organizacja opieki zootechnicznej i weterynaryjnej nad zwierzętami hodowlanymi;

7) szczególne formy obrotu zwierzętami hodowlanymi.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza podstawowego administracyjno-prawnego środka zabezpieczającego postęp zootechniczny w hodowli zwierząt gospodarskich. Chodzi mianowicie o rejonizację hodowli, której przedmiotem jest wykorzystanie przestrzeni dla potrzeb hodowli.

POJĘCIE REJONIZACJI HODOWLI

Rejonizacja produkcji rolniczej, a tym samym produkcji zwierzęcej, jest jednym z ważniejszych czynników podniesienia poziomu tej produkcji.[14]

Określenie „rejonizacja produkcji rolnej" nie jest jednoznacznie rozumiane. Po pierwsze — może ono oznaczać planowy podział większego

---

[11] Zob. wystąpienie posła B. Wilamowskiego na 49 posiedzeniu Sejmu PRL 2 XII 1960 r. *Sprawozdanie stenograficzne z 49 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 2 grudnia 1960 r.* Warszawa 1960, s. 55.

[12] Dz. U. 1960, nr 54, poz. 310; zm.: 1963 r., nr 22, poz. 113. W dalszym ciągu ustawa ta cytowana będzie jako ustawa o hodowli zwierząt.

[13] Zob. J. Selwa, A. Stelmachowski: *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 255.

[14] Zob. J. Suchta: *Rejonizacja produkcji rolnej*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1968, nr 9, s. 39.

obszaru na mniejsze jednostki produkcyjno-rolnicze w oparciu o kryteria przyrodnicze i społeczno-ekonomiczne [15], co się pokrywa w zasadzie z zakresem pojęciowym „regionalizacji". Po drugie rejonizacja to podział większego obszaru na mniejsze jednostki terytorialne na podstawie przestrzennego zróżnicowania warunków i czynników produkcji.[16] Przy tak rozumianej rejonizacji nie zwraca się uwagi na rejon jako jednostkę produkcyjną, ale jako na jednostkę terytorialną, na której może być prowadzona określona działalność gospodarcza. W tym znaczeniu pojęcie „rejonizacja" występuje w ustawie o hodowli zwierząt, stąd dalsze rozważania ograniczą się do rejonizacji jako planu przestrzennego rozmieszczenia ras i odmian zwierząt gospodarskich.

Określenie przestrzennego rozmieszczenia działalności gospodarczej terminem „rejonizacja" występuje w zasadzie wyłącznie w ustawodawstwie dotyczącym regulacji prawnej produkcji rolnej (rejonizacja upraw, rejonizacja hodowli itd.). Rozmieszczenie przestrzenne innych rodzajów działalności gospodarczej określa się mianem planowania przestrzennego. Niemniej jednak rejonizację hodowli traktować należy jako szczególny rodzaj planu zagospodarowania przestrzennego.[17]

Teza ta może budzić pewne wątpliwości. W doktrynie istnieją bowiem duże rozbieżności co do sposobu pojmowania istoty planowania przestrzennego.[18] „Główny ciąg rozwojowy polskiej i nie tylko polskiej planistyki przestrzennej — jak pisze S. M. Zawadzki [19] — przebiegał po linii: architektura — urbanistyka — planowanie przestrzenne i w gruncie rzeczy przez długie lata rozwój ten był dość luźno związany z planowaniem rozwoju społecznego, planowaniem terytorialnego podziału pracy, teorią planowania, efektywnością lokalizacji itp." W rezultacie także poglądy na istotę planowania przestrzennego musiały ulegać ewolucji. Wiadomo, że w pierwszych latach po wojnie istniała tendencja do ograniczenia planowania przestrzennego tylko do planowania miejscowego i do zagadnień miast i osiedli.[20]

Na tym gruncie zrodził się pogląd, że przedmiotem planowania prze-

---

[15] Zob. *Wielka encyklopedia powszechna*, t. 9, Warszawa 1967, s. 759, hasło: „rejonizacja w rolnictwie".

[16] Zob. Suchta: *loc. cit.*

[17] Zob. W. Brzeziński: *Plan zagospodarowania przestrzennego, Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1961, s. 62.

[18] Zob. S. M. Zawadzki: *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1969, s. 46 i n.; W. Kawalec: *Regionalizacja*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1962, nr 7—8, s. 11.

[19] *Op. cit.*, s. 50.

[20] Zob. Brzeziński: *op. cit.*, s. 143.

strzennego jest przekształcanie lub uzupełnianie określonych terenów.[21] Pamiętając o tym, że wszystkie zjawiska społeczne mają swój aspekt czasowy oraz przestrzenny, należy stwierdzić, że samo kryterium przestrzeni nie wystarcza do wyodrębnienia określonej działalności gospodarczej jako zagospodarowania przestrzennego. Stąd też związek między tą działalnością a przestrzenią musi być bardziej ścisły. Ustawa z 31 I 1961 r. o planowaniu przestrzennym [22] określa planowanie przestrzenne jako ustalenie dla poszczególnych obszarów przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów na określone cele z uwzględnieniem potrzeb bieżących i przyszłych wynikających z programu rozwoju gospodarczego i społecznego. Skoro ma to być planowe przeznaczenie pewnych terenów na działalność gospodarczą, to powinno nie naruszać naturalnych właściwości danej przestrzeni.[23] Inaczej mówiąc — w planowaniu przestrzennym ważnym momentem jest wykorzystanie zgodnie z właściwościami naturalnymi danego terenu dla potrzeb działalności gospodarczej. Drugi moment, to zagospodarowanie danej przestrzeni. Ale czy chodzi o jej przekształcenie lub uzupełnienie? Na to pytanie nie znajdziemy odpowiedzi w cytowanej wyżej ustawie. Wynika z niej zaś, że planowanie przestrzenne dotyczy sposobu zagospodarowania terenów na r ó ż n e cele [24], a więc nie tylko na te, które pociągają za sobą trwałe zmiany kształtu fizycznego tej przestrzeni. Inna rzecz, że ustawa o planowaniu przestrzennym nie obejmuje mocą obowiązywania rozmieszczenia działalności gospodarczej we wszystkich działach gospodarki narodowej.[25] Nie znaczy to jednak, że działy gospodarki narodowej, które nie podlegają tej ustawie, nie powinny i nie mogą posługiwać się planami zbliżonymi w swej istocie do planów zagospodarowania przestrzennego. Skoro tak, to przyjąć należy, że między innymi rejonizacja hodowli zwierząt gospodarskich stanowi przykład planu zagospodarowania przestrzennego szczególnego rodzaju. Odrębność treści i metod sporządzania tego planu oraz odrębność jego formy w niczym nie wpływa na jego istotę.

Rejonizacja hodowli polega na uznaniu pewnych ras i odmian zwierząt gospodarskich za odpowiednie do hodowli dla poszczególnych rejo-

---

[21] Por. np. pogląd K. Dziewońskiego, który twierdzi, że „przestrzenne zagospodarowanie obejmuje wszystkie s t a ł e z m i a n y [podkreślenie moje] w środowisku geograficznym, a zwłaszcza wszystkie urządzenia trwałe, będące dziełem świadomej działalności człowieka." *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1962, s. 550.

[22] Zob. Dz. U. 1961, nr 7, poz. 47.

[23] Zob. Z a w a d z k i: *op. cit.*, ss. 49 i 50.

[24] Zob. art. 1, ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, zob. także: B r z e z i ń s k i: *op. cit.*, s. 14.

[25] Szerzej omawia ten temat B r z e z i ń s k i: *op. cit.*, s. 143 i n.

nów danych województw.[26] Widać stąd, że kryterium ustalania rejonów hodowlanych stanowi rasa zwierząt, które ze względów hodowlanych winny występować na danym obszarze. Wspomnieć wypada, że odmienne kryteria stosuje się przy ustalaniu rejonów produkcyjnych, gdzie podstawą ich wyodrębnienia jest struktura i intensywność produkcji. Istotą rejonizacji hodowli jest planowe rozmieszczenie ras i odmian zwierząt gospodarskich odpowiednich dla hodowli na określonych obszarach. W państwie stosującym nowoczesne metody w produkcji rolniczej rozmieszczenie ras zwierząt gospodarskich nie może być wynikiem przypadku.

Planowe, oparte na przesłankach naukowych, rozmieszczenie ras i odmian nie jest bynajmniej zdobyczą ostatnich lat. Przykładowo Dania poddała to zagadnienie regulacji prawnej już w r. 1902.[27] Rejonizacja hodowli znana też była ustawodawstwu Polski międzywojennej.[28]

Należy się zastanowić, jakie przesłanki leżą u podstaw rejonizacji hodowli. Otóż podstawową przesłanką jest ujednolicenie ras i odmian zwierząt gospodarskich. W wielu wypadkach występowanie różnych ras i odmian na tym samym obszarze i późniejsze ich krzyżowanie daje materiał hodowlany posiadający liczne wady, a więc niepożądany ze społecznego punktu widzenia.[29] Dlatego najwygodniejsze byłoby hodowanie jednej rasy na obszarze całego państwa. Jednakże przy rejonizacji hodowli w grę wchodzi jeszcze jeden moment — mianowicie przystosowanie danej rasy do określonych warunków przyrodniczo-klimatycznych. Stąd też na obszarze danego państwa występuje kilka ras, gdyż w zasadzie nie ma państw o jednolitych warunkach przyrodniczych. Jeżeli odpowiednie rasy i odmiany zwierząt gospodarskich są rozmieszczone z uwzględnieniem tych warunków, można mówić, że rejonizacja jest prawidłowa.

CHARAKTER PRAWNY REJONIZACJI HODOWLI

Jak już zostało powiedziane, w ten sposób rozumiana rejonizacja hodowli stanowi szczególny rodzaj planu zagospodarowania przestrzennego. Charakter normatywny tych planów, jak się zdaje, nie budzi wątpliwości, oparty jest bowiem na sądach zarówno nauki polskiej, jak również radzieckiej.[30] Nie znaczy to oczywiście, że nie ma poglądów przeciwnych[31],

---

[26] Por. art. 6, ust. 1 ustawy o hodowli zwierząt. Zob. także J. Paliwoda: *Kierowanie rolnictwem przez rady narodowe, Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wrocław 1967, s. 292 oraz Selwa, Stelmachowski: *op. cit.*, s. 256.

[27] Zob. Ludkiewicz: *op. cit.*, s. 129.

[28] Por. np. ustawę z 28 X 1925 r. o nadzorze państwowym nad buhajami, Dz. U. 1925, nr 121, poz. 868: tekst jednolity: Dz. U. 1933, nr 10, poz. 69.

[29] Zob. Ludkiewicz: *op. cit.*, s. 125.

[30] Zob. W. Brzeziński: *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948, ss. 15 i 77; M. Jaroszyński, M. Zimmer-

jednakże polemika z tymi poglądami wydaje się zbędna[32], ponieważ rejonizacja hodowli jest aktem państwowym, który obowiązuje. W akcie tym zawarte są normy potępowania, które w konsekwencji zajmują określoną pozycję w systemie źródeł prawa

Podstawową kwestią, jaka pojawia się przy charakterystyce normy postępowania w płaszczyźnie normatywnej, jest to, czy dana norma może stanowić materialno-prawną podstawę działania organów państwowych. Skoro przyjmuje się, że norma planowa określa tylko zadanie, przeto do podjęcia środków zmierzających do wykonania tego zadania konieczne jest zastosowanie uzasadnionych celowościowo norm pomocniczych. W konsekwencji przyjmuje się na ogół, że norma planowa nie może uchodzić za jedyną podstawę prawną działania administracji.[33] Jednakże istnieją wyraźne powiązania między aktami planowania a prawnymi formami działania administracji związanymi z realizacją gospodarki planowej. Siła tych powiązań jest różna w zależności od rodzaju aktu planowania oraz od przedsiębranych środków realizacji określonych w tym akcie zadań. Właściwe rozumienie tych powiązań wymaga uprzedniego wyjaśnienia kwestii podstaw prawnych działania administracji.

Konstytucyjna zasada legalności wymaga, by wszystkie organy władzy i administracji państwowej działały na podstawie przepisów prawa.[34] Stąd też zastosowanie jakiejkolwiek prawnej formy działania administracji wymaga oparcia jej na określonej podstawie prawnej. Podstawa prawna działania administracji może być ujmowana w dwojakim znacze-

---

mann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 477 i n.; Brzeziński: *Plan zagospodarowania...*, s. 15 i n.; W. Brzeziński, J. Kaleta, L. Martan, M. Weralski: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 66 i n.; Z. Rybicki: *Zarządzanie gospodarką narodową, Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1963, s. 89; Zawadzki: *op. cit.*, s. 44 i n.; S. Sołowjow: *Prawowaja priroda socyalisticzeskich płanow*, [w:] *Woprosy sowietskogo administratiwnogo i finansowogo prawa*, Moskwa 1952; W. Własow, S. Studienikin, I. Jewtichiew: *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953, s. 103 i n.

[31] Zob. np. F. Longchamps: *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo" 1958, z. 1, ss. 14—15; H. Rot: *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydiów*, Warszawa 1962, ss. 108—113; A. Chełmoński: *Prawne formy zarządzania gospodarką terenową*, [w:] *Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową*, Praca zbiorowa pod red. Z. Rybickiego, I. Bara, J. Służewskiego, Wrocław 1968, ss. 16—18.

[32] W rozważaniach nad prawnym charakterem norm planowych dużo miejsca poświęca się analizie logiczno-językowej tych norm, a więc porównuje się strukturę normy planowej ze strukturą normy prawnej typu klasycznego. Zob. A. Peczenik: *Normy planowe a nauka prawa*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 11, s. 698.

[33] Zob. Brzeziński: *Plan zagospodarowania...*, s. 41.

[34] Zob. art. 4 ust. 3 Konstytucji PRL.

niu — węższym i szerszym.[35] Przy ujęciu węższym przyjmuje się, że podstawą prawną zastosowania określonej formy działania administracji jest wyłącznie ta norma prawna, która w sposób bezpośredni określa warunki podjęcia danej formy.[36] W szerokim zaś ujęciu podstawę prawną stanowi zespół norm prawnych związanych z regulowaniem stosunków objętych daną formą działania.[37]

Nie wydaje się słuszne, by ograniczać pojęcie legalności działania administracji do zgodności z jedną określoną normą prawną. W państwie socjalistycznym w szczególności organy administracji państwowej powinny opierać swą działalność na całym zespole norm prawnych różnego rzędu. Priorytet ustawy w systemie źródeł prawa wymaga, by norma ustawowa była koniecznym składnikiem podstawy prawnej działania administracji. Jednakże nie może to być składnik jedyny. Na tę podstawę składać się musi także zespół norm prawnych zawartych w aktach normatywnych niższego rzędu, w tzw. aktach wykonawczych.[38]

Normy zawarte w akcie stanowiącym rejonizację hodowli, określając zadania, wytyczają kierunek docelowy w działaniu organów administracji państwowej. Normy te muszą być „współstosowane" z całym zespołem innych norm prawnych, w szczególności zaś z normą ustawową jako składnikiem koniecznym podstawy prawnej działania administracji w zakresie realizacji zadań planowych. Na przykład o uznaniu rozpłodników za odpowiednie do hodowli orzekają komisje kwalifikacyjne w formie decyzji administracyjnej zwanej świadectwem uznania. Komisja uznaje za odpowiednie do hodowli te spośród doprowadzonych rozpłodników, które odpowiadają warunkom ustalonym przez Ministra Rolnictwa. Jednakże ustawa o hodowli zwierząt nakłada na komisje obowiązek uwzględnienia przy kwalifikacji przepisów w sprawie rejonizacji. Tak więc świadectwo uznania może otrzymać taki rozpłodnik, który należy do rasy lub odmiany uznanej za odpowiednią dla danego terenu.

Przykład ten w pełni ilustruje charakter normy zawartej w akcie stanowiącym rejonizację jako podstawę prawną działania administracji w formie aktu administracyjnego. Norma ta występuje w zespole norm

---

[35] Zob. Z. Rybicki: *Z problematyki prawnej aktów planowania*, „Państwo i Prawo" 1956, z. 1, s. 56.

[36] *Loc. cit.*

[37] *Loc. cit.* W piśmiennictwie można także spotkać podział przepisów prawnych tworzących bezpośrednią i pośrednią podstawę prawną innych aktów prawnych administracji. Zob. K. Jasińska: *Uprawnienia przemysłowe jednostek gospodarki nie uspołecznionej w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1970, s. 40 i n. Podział ten co do treści pokrywa się w zasadzie z podziałem na podstawę prawną w znaczeniu węższym i szerszym.

[38] Zob. *Akt administracyjny w świetle Konstytucji PRL*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. II, Warszawa 1954, s. 256.

prawnych, wśród których znajdują się normy określające organizację i tryb postępowania komisji kwalifikacyjnych, normy określające warunki, jakim powinny odpowiadać rozpłodniki uznane za odpowiednie do hodowli oraz norma ustawowa wprowadzająca instytucję uznania rozpłodników. Widać stąd, że norma zawarta w akcie stanowiącym rejonizację hodowli jest ściśle związana, jako podstawa prawna, z decyzją administracyjną. Świadectwo uznania, wydane z pominięciem tej normy, nie powoduje nieważności decyzji *ipso iure*, ale ją czyni wzruszalną.

Reasumując stwierdzić należy, że ujęte w płaszczyźnie normatywnej miejsce, jakie zajmuje w systemie prawa norma zawarta w akcie stanowiącym rejonizację hodowli, decyduje o jej generalnym charakterze. Norma ta może stanowić podstawę prawną działania administracji, choć nie może ona uchodzić za podstawę jedyną. Ta cecha nie dyskwalifikuje jej zresztą jako źródła prawa, jeśli przyjmiemy za Z. Rybickim [39], że jednym z warunków praworządności socjalistycznej jest to, by „każdy akt prawny był zgodny z porządkiem prawnym państwa ludowego, wyrażonym we wszystkich legalnych aktach prawnych". Sprzeczne z zasadami praworządności socjalistycznej ograniczanie pojęcia legalności działania administracji do zgodności z jedną określoną normą prawną, wyklucza możliwość traktowania normy zawartej w akcie stanowiącym rejonizację hodowli jako jedynej podstawy prawnej działania administracji. Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby tym bardziej niebezpieczne, że wynikający z istoty normy planowej jej celowościowy charakter stanowiłby źródło skłonności do naruszania prawa przez administrację. Tendencje do naruszania prawa w imię tzw. działania celowego są zjawiskiem dość powszechnym.[40] Określenie celu działania administracji bez wskazania prawnych form jego realizacji — jak czynią to akty planowania — może prowadzić do naruszenia zasad praworządności. Celowość nie zawsze bowiem idzie w parze z legalnością.[41]

Z tych to względów norma zawarta w akcie stanowiącym rejonizację hodowli nie może być jedyną podstawą prawną działania administracji. Jednakże zgodnie z przepisami wyższego rzędu stanowi ona jedną z norm tworzących wspólnie tę podstawę.[42]

Biorąc pod uwagę miejsce, jakie zajmują w systemie prawa normy zawarte w akcie stanowiącym rejonizację hodowli, należy przyjąć za W.

---

[39] *Z problematyki prawnej...*, s. 56.

[40] Zob. A. Burda: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław 1967, s. 116.

[41] Inaczej tę kwestię ujmuje B. Mańkowski, który twierdzi, że „radzieckiej praworządności obce jest jakiekolwiek przeciwstawianie legalności i celowości". *Zasady radzieckiej praworządności socjalistycznej*, „Państwo i Prawo" 1950, z. 1, s. 29.

[42] Zob. Peczenik: *op. cit.*, s. 698.

Brzezińskim, że są one normami generalnymi z tego względu, iż stanowią materialno-prawną podstawę „długiego szeregu aktów prawnych i czynności materialno-technicznych".[43]

Generalny charakter normy zawartej w akcie stanowiącym rejonizację hodowli decyduje o jej normatywnym charakterze. W konsekwencji przyjąć należy, że akt stanowiący rejonizację hodowli jest aktem prawnym będącym źródłem prawa dla innych aktów prawnych administracji.[44]

ROLA AKTÓW STANOWIĄCYCH REJONIZACJĘ HODOWLI W SYSTEMIE GOSPODARKI PLANOWEJ PRL

Plany gospodarcze to podstawowe narzędzie regulowania i kierowania rozwojem gospodarki narodowej.[45] Rejonizacja hodowli, stanowiąc szczególny rodzaj planu zagospodarowania przestrzennego, zajmuje określone miejsce w systemie gospodarki planowej PRL. Wyznacznikiem tego miejsca jest rola, jaką ten akt odgrywa w kierowaniu przez państwo rolniczą produkcją zwierzęcą.

Wcześniej zostało powiedziane, że akt stanowiący rejonizację hodowli jest aktem prawnym będącym źródłem prawa dla innych aktów prawnych administracji. Odnosi się to w szczególności do aktów normatywnych lub indywidualnych. Powiązania między aktem stanowiącym rejonizację hodowli a innymi aktami prawnymi administracji, które realizują zadania planowe, mają różną siłę. Przyjmuje się na ogół, że akty planowania mogą wpływać na inne akty prawne administracji:

1) pośrednio przez ogólne wskazania organom administracji państwowej kierunku działania zgodnego z prawem;

2) ściślej przez wymóg stwierdzenia zgodności danego aktu administracyjnego z planem;

3) wyraźne zdeterminowanie treści aktu przez plan.[46]

Podział ten opiera się na kryterium skutków prawnych, jakie wypływają z powiązań między aktami planowania a innymi aktami prawnymi administracji. Stwierdzić jednak należy, że różnice w powiązaniach prawnych między tymi aktami nie decydują o praktycznej skuteczności podejmowanych przez administrację działań w celu wykonania zadań pla-

---

[43] *Problemy prawne...*, s. 82.

[44] Por. Jasińska: *op. cit.*, s. 40.

[45] Zob. Z. Rybicki: *Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1958, s. 102 i n.; W. Pawlak: *Kierowanie działalnością gospodarczą w systemie rad narodowych PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, „Prawo" 1958, nr 6, s. 136.

[46] Zob. Rybicki: *Z problematyki prawnej...*, s. 58 i n.; *id.*: *Pozwolenie wodno-prawne...*, ss. 154—155; Peczenik: *op. cit.*, s. 698; Jasińska: *op. cit.*, s. 41.

nowych. I tak akty prawne powiązane pośrednio z aktem stanowiącym rejonizację hodowli mogą w praktyce odgrywać większą rolę w zabezpieczeniu postępu zootechnicznego niż akty, których treść wyraźnie zdeterminowana jest przez rejonizację hodowli. Stąd też wszystkie akty prawne administracji, a więc i te, które nie wymagają wyraźnego stwierdzenia swej zgodności z aktem stanowiącym rejonizację hodowli, są ważnym instrumentem państwowego kierownictwa w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich.

Interesować nas jednak będzie kwestia roli, jaką odgrywa w płaszczyźnie formalno-prawnej akt stanowiący rejonizację hodowli. Trzeba więc będzie podjąć próbę określenia powiązań prawnych między tym aktem a innymi aktami prawnymi administracji.

Najsłabsze powiązania prawne istnieją między tymi aktami wtedy, gdy akt stanowiący rejonizację jedynie ogólnie wskazuje organom administracji państwowej kierunek zgodnego z nim działania. Wówczas możemy mówić, że ten akt jest w zasadzie wyłącznie „inspiracją" do podejmowania określonych działań przez administrację [47], zarówno w działalności prawotwórczej, jak i w stosowaniu indywidualnych aktów administracyjnych. Organy administracji państwowej winny bowiem podejmować takie działania, które obok innych środków, wyraźnie prawem określonych, zabezpieczałyby jak najpełniejszą realizację zadań zawartych w akcie stanowiącym rejonizację hodowli.

Dotyczyć to będzie doskonalenia hodowli zwierząt poszczególnych ras poprzez szczególne formy opieki zootechnicznej[48], reglamentacji pasz[49] oraz organizacji i form skupu oraz zbytu zwierząt o wartości hodowlanej.[50] Akt stanowiący rejonizację hodowli poza „inspirowaniem" administracji do podejmowania pewnych działań w formie aktu normatywnego wywiera także określony wpływ na wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych. W każdym wypadku siła powiązań między tymi aktami będzie dość luźna.

---

[47] Por. Jasińska: *op. cit.*, s. 43.

[48] Wydane zostało m.in. zarządzenie nr 34 Ministra Rolnictwa z 19 II 1962 r. w sprawie prowadzenia przez spółdzielczość mleczarską prac zootechnicznych w zakresie rozwijania i doskonalenia hodowli bydła, Dz. Urz. Min. Roln. 1962, nr 6.

[49] Zob. np. zarządzenie nr 20 Ministra Rolnictwa z 26 II 1963 r. w sprawie sprzedaży w r. 1963 paszy treściwej posiadaczom macior zaewidencjonowanych w gniazdach reprodukcyjnych, buhajów, knurów i tryków uznanych oraz hodowcom sprzedającym loszki i knurki hodowlane, Dz. Urz. Min. Roln. 1963, nr 4.

[50] Zob. np. zarządzenie nr 47 Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu, Ministra Rolnictwa oraz Prezesa ZG CRS „Samopomoc Chłopska" z 26 III 1964 r. w sprawie skupu i zagospodarowania cieląt rzeźnych o wadze powyżej 80 kg, stosowania premii węglowej w skupie kontraktowanego młodego bydła rzeźnego i za zacielone zarodowym buhajem jałowice, Dz. Urz. Min. Roln. 1964, nr 8.

Łatwiej będzie ustalić wpadki, w których powiązania między aktem stanowiącym rejonizację hodowli a innymi aktami prawnymi administracji będą bardziej ścisłe. Mianowicie, gdy będzie istniał wymóg stwierdzenia zgodności danego aktu z założeniami rejonizacji hodowli. Ustawa o hodowli zwierząt przewiduje dwa wypadki, w których zachodzi taka sytuacja.

Po pierwsze — dotyczy to zakazu utrzymywania niektórych rodzajów zwierząt na pewnych terenach. Otóż ustawa deleguje na prezydia wojewódzkich rad narodowych uprawnienie do wprowadzania — po porozumieniu z Ministrem Rolnictwa — zakazu utrzymywania niektórych rodzajów zwierząt gospodarskich na określonych terenach danych województw na pewien czas lub na stałe.[51] Zakaz ten uzasadniać muszą względy hodowlane[52], co świadczy o jego powiązaniu z aktem stanowiącym rejonizację hodowli.

Po drugie — ustawa o hodowli zwierząt przewiduje możliwość tworzenia ośrodków hodowlanych. W myśl art. 3 ustawy Minister Rolnictwa może uznać za ośrodki hodowlane poszczególne tereny, na których rozpowszechniona jest hodowla określonych ras zwierząt gospodarskich wyróżniających się wartością hodowlaną. Ośrodki te są więc niejako instytucją „pochodną" od rejonizacji hodowli, skoro celem ich utworzenia jest doskonalenie pogłowia zwierząt gospodarskich w rasie przewidzianej dla rejonu, na którego terenie znajduje się ośrodek.[53]

W obu wypadkach wymóg zgodności aktów normatywnych organów administracji państwowej z aktem stanowiącym rejonizację hodowli jest tak oczywisty, że nie wymaga bliższych wyjaśnień.

Wreszcie trzecia grupa aktów administracji obejmuje te akty, których treść wyraźnie zdeterminowana jest przez akt stanowiący rejonizację hodowli. Będą to takie akty indywidualne, jak decyzja o wpisie do księgi zwierząt zarodowych, decyzja o uznaniu stada za zarodowe lub reprodukcyjne oraz decyzje kwalifikujące materiał zarodowy.

I tak wpis do księgi zwierząt zarodowych może nastąpić tylko w zgodności z przepisami w sprawie rejonizacji.[54] Jeśli chodzi o uznanie stada zwierząt gospodarskich za zarodowe lub reprodukcyjne, to także decyzja

---

[51] Art. 6 ust. 2 ustawy o hodowli zwierząt.

[52] *Loc. cit.*

[53] Por. § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Rolnictwa z 16 IV 1969 r. w sprawie organizacji ośrodków hodowli koni oraz zniesienia ośrodków hodowli innych zwierząt gospodarskich, M.P. 1969, nr 17, poz. 146.

[54] Zob. § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z 27 XII 1962 r. w sprawie prowadzenia ksiąg zwierząt zarodowych, Dz. U. 1963, nr 6, poz. 38.

taka musi uwzględniać przepisy w sprawie rejonizacji.[55] Zasada ta odnosi się do uznawania obór. Wątpliwości mogą jednak powstać przy uznawaniu chlewni, stajni, owczarni i koziarni. Sprawy te regulują przepisy wydane przed wejściem w życie ustawy z r. 1960 o hodowli zwierząt gospodarskich.[56] Dotychczas obowiązujące przepisy nie przyjmują zasady, że stado zwierząt gospodarskich może być uznane za zarodowe lub reprodukcyjne, jeżeli w stadzie tym znajdują się tylko zwierzęta należące do rasy uznanej za odpowiednią dla danego rejonu. Ale jednym z warunków uznania stada jest wymóg, by zwierzęta stada podstawowego były wpisane w odpowiednim stosunku do wojewódzkiej i powiatowej księgi zwierząt zarodowych. Ponieważ wpis do księgi może nastąpić tylko w zgodności z przepisami w sprawie rejonizacji, przeto przyjąć należy, że przy uznaniu stada zwierząt za zarodowe lub reprodukcyjne musi się brać pod uwagę przepisy o rejonizacji.

Rejonizacja hodowli wywiera także określone skutki prawne w zakresie kwalifikacji materiału rozpłodowego i reglamentacji rozmnażania zwierząt gospodarskich. Komisja kwalifikacyjna uznaje bowiem za odpowiednie do hodowli tylko te spośród doprowadzonych rozpłodników, które należą do rasy uznanej za odpowiednią dla danego rejonu.[57] Dotyczy to także sztucznego unasieniania zwierząt, gdzie dozwolone jest stosowanie nasienia rozpłodników wyłącznie tej rasy, która przewidziana jest dla danego rejonu.[58]

W tych wypadkach powiązania między aktem stanowiącym rejonizację hodowli a indywidualnymi aktami administracyjnymi są bardzo ścisłe, akty te bowiem nie mogą się wzajemnie wykluczać. Akt stanowiący rejonizację hodowli odgrywa w gospodarce narodowej doniosłą rolę. Stanowi on bowiem zarówno środek „inspirujący" działalność organów administra-

---

[55] Zob. § 2 ust. 1, pkt 7 zarządzenia Ministra Rolnictwa z 11 I 1964 r. w sprawie zasad i trybu uznawania obór za zarodowe lub reprodukcyjne, M.P. 1964, nr 8, poz. 39.

[56] Obowiązują tu przepisy z r. 1955. Zob. zarządzenie Ministra Rolnictwa z 27 VIII 1955 r. w sprawie zasad i trybu uznawania stajni za zarodowe i reprodukcyjne, M.P. 1955, nr 80, poz. 955; zarządzenie Ministra Rolnictwa z 27 VIII 1955 r. w sprawie zasad i trybu uznawania chlewni za zarodowe i reprodukcyjne, M.P. 1955, nr 80, poz. 957; zarządzenie Ministra Rolnictwa z 27 VIII 1955 r. w sprawie zasad i trybu uznawania owczarni za zarodowe i reprodukcyjne, M.P. 1955, nr 80, poz. 958.

[57] Zob. art. 11 ust. 2 ustawy o hodowli zwierząt. Obowiązek przestrzegania tej zasady podkreślany jest także w przepisach wykonawczych. Zob. np. § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z 5 VI 1962 r. w sprawie uznawania buhajów za odpowiednie do hodowli, Dz. U. 1962 nr 38, poz. 168.

[58] Zob. art. 8 ust. 1 ustawy o hodowli zwierząt.

cji państwowej, jak też wpływa na bardzo ścisłą reglamentację postępu zootechnicznego w hodowli zwierząt gospodarskich.

TRYB USTALANIA REJONÓW HODOWLANYCH

Ustalanie rejonów hodowlanych jest jedną z podstawowych form kierownictwa państwowego w zakresie rolniczej produkcji zwierzęcej. Dlatego też forma ta stosowana jest od tej pory, gdy ten dział produkcji został poddany reglamentacji prawnej. Jednakże rozpiętość rozwiązań prawnych w zakresie trybu ustalania rejonów hodowlanych, jaka występowała na gruncie polskiego ustawodawstwa, w sposób wyraźny odbijała się na randze aktów rejonizacji hodowli.

Początkowo ustalanie rejonów hodowlanych (czy według ówczesnej nomenklatury: okręgów hodowlanych) należało do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych po zasięgnięciu opinii właściwej izby rolniczej lub w razie jej braku[59] — działających na danym obszarze społecznych organizacji rolniczych, których celem statutowym było popieranie hodowli zwierząt i które zostały powołane przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych do wydawania takich opinii.[60]

W r. 1934 uprawnienia do ustalania rejonów hodowlanych przekazano izbom rolniczym[61], co w znacznym stopniu osłabiło praktyczne znaczenie rejonizacji hodowli.

W pierwszych latach po wojnie kwestia ustalania rejonów hodowlanych była w zasadzie pomijana przez ustawodawcę. Wynikało to stąd, że — jak się wydaje — olbrzymie zniszczenia wojenne w pogłowiu zwierzęcym dyktowały potrzebę jak najszybszego osiągnięcia takiego stanu pogłowia, który zaspokajałby stale wzrastające potrzeby społeczeństwa na drodze socjalistycznych przemian ustrojowych. Dlatego też ustawodawca chciał przede wszystkim zabezpieczyć wzrost pogłowia zwierząt[62], nawet

---

[59] W r. 1925 istniały tylko trzy izby rolnicze, które działały na terenach byłego zaboru pruskiego. Dopiero od r. 1928 tworzono izby rolnicze na pozostałych terenach państwa na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 III 1928 r. o izbach rolniczych, Dz. U. 1928, nr 39, poz. 385. Szerzej na temat tych izb: K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko: *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków [b.r.], s. 702 i n.

[60] Zob. ustawę z 28 X 1925 r. o nadzorze państwowym nad buhajami. Dz. U. 1925, nr 121, poz. 268: tekst jednolity: Dz. U. 1933, nr 10, poz. 69.

[61] Zob. ustawę z 5 III 1934 r. o nadzorze nad hodowlą bydła, trzody chlewnej i owiec, Dz. U. 1934, nr 40, poz. 349.

[62] Por. *Prawo administracyjne, Część III*, Praca zbiorowa pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 119; zob. także: dekret z 22 XII 1945 r. o ochronie hodowli zwierząt gospodarskich, Dz. U. 1946, nr 2, poz. 12; ustawa z 1 III 1949 r. o zmianie dekretu z 22 XII 1945 r. o ochronie hodowli zwierząt gospodarskich, Dz. U. 1949, nr 18, poz. 112; ustawa z 4 IV 1950 r. o zakazie uboju zwierząt hodowlanych, Dz. U. 1950, nr 18, poz. 152.

z pominięciem zasad rejonizacji. W związku ze zniesieniem izb rolniczych[63] i przejęciem ich zadań przez Związek Samopomocy Chłopskiej pewne zadania w zakresie rejonizacji hodowli wykonywał ten Związek.[64] Wreszcie ustawa z 1 VII 1949 r. o zmianie dekretu o zniesieniu izb rolniczych[65] włączyła ustalanie rejonów hodowlanych do zakresu działania władz administracji ogólnej.

W pierwszej połowie lat pięćdziesiątych został w zasadzie wyrównany stan pogłowia zwierząt gospodarskich do poziomu z r. 1938.[66] Wyniki te osiągnięto metodami tradycyjnymi, dlatego dalekie one były od wymogów racjonalnej hodowli.[67] Dalszy intensywny rozwój produkcji zwierzęcej mógł nastąpić przede wszystkim przez wprowadzenie postępu zootechnicznego. Jednym z podstawowych czynników tego postępu — jak już wielokrotnie podkreślano — jest rejonizacja hodowli. Stąd też zagadnienie to zostało uregulowane w odmiennej formie w nowych przepisach, obejmujących tym razem jednolicie wszystkie gatunki zwierząt gospodarskich. Był to dekret z 2 II 1955 r. o organizacji hodowli zwierząt zarodowych[68], który obowiązek ustalania rejonów hodowlanych nałożył na Ministra Rolnictwa. Jednakże w myśl dekretu do ustalenia rejonu hodowlanego potrzebna była zgoda Prezesa Rady Ministrów. Taki tryb ustalania rejonów hodowlanych wypływał stąd, że w tym okresie panowała ogólna tendencja do nadmiernego centralizowania administracji.[69]

Jednakże w drugiej połowie lat pięćdziesiątych zaczął się zarysowywać proces demokratyzacji życia społecznego, którego przejawem było

---

[63] Dekret z 26 VIII 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych, Dz. U. 1946, nr 47, poz. 265.

[64] Jego prace w tym zakresie miały jednakże charakter fragmentaryczny. Rejonizacją objęte było bowiem w zasadzie tylko bydło. Niemniej jednak niewątpliwe zasługi Związku tkwią w tym, że jego działalność w zakresie produkcji zwierzęcej w znacznym stopniu utorowała drogę przyszłym pracom rejonizacyjnym. Wyodrębnienie rejonów produkcyjnych (np. rejonów produkcji bekonowej) i rozprowadzanie wyłącznie w tych rejonach odpowiedniego materiału zarodowego sprawiało, że te rejony stawały się z czasem rejonami hodowlanymi. Zob. *Sprawozdanie z działalności Związku Samopomocy Chłopskiej za lata 1946, 1947 i 1948*, Warszawa 1949, s. 48.

[65] Dz. U. 1949, nr 41, poz. 296.

[66] W r. 1954 pogłowie poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich na 100 ha użytków rolnych kształtowało się następująco: a) dla bydła — 37,7 szt. (w porównaniu z r. 1938 mniej o 3,4 szt.); b) dla trzody chlewnej — 48,0 szt. (w porównaniu z r. 1938 więcej o 18,6 szt.); c) dla owiec — 20,4 szt. (w porównaniu z r. 1938 więcej o 7,1 szt.); d) dla koni — 13,0 szt. (w porównaniu z r. 1938 mniej o 2,3 szt.). Dane te zaczerpnięto z Rocznika Statystycznego 1969, s. 230, tab. 26(305).

[67] Zob. E. Mazurkiewicz: *Uwagi o rozwoju hodowli bydła i trzody chlewnej*, „Nowe Drogi" 1961, nr 10, s. 120.

[68] Dz. U. 1955, nr 6, poz. 34.

[69] Zob. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 124.

między innymi rozszerzenie kompetencji rad narodowych.[70] Zwiększenie udziału rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową znalazło swe odbicie także w rejonizacji hodowli. Postulat opracowywania planów rejonizacji produkcji rolniczej nie na szczeblu centralnym, lecz na niższym, znajdował wyraz w dyskusjach sejmowych poprzedzających wydanie ustawy z r. 1960 o hodowli zwierząt gospodarskich.[71] Ustawa ta zmieniła tryb ustalania rejonów hodowlanych. Według niej Minister Rolnictwa może uznać pewne rasy i odmiany zwierząt gospodarskich za odpowiednie do hodowli dla poszczególnych rejonów danych województw po uprzednim zasięgnięciu opinii prezydiów wojewódzkich rad narodowych.

Zasadność takiego unormowania trybu ustalania rejonów hodowlanych nie powinna budzić zastrzeżeń. Tryb ten jest bowiem refleksem zasady centralizmu demokratycznego w strukturze organów administracji państwowej. Jeśli więc rejonizację hodowli traktować będziemy jako krajowy plan zagospodarowania przestrzennego, przeto słusznie ustalanie tego planu należy do właściwości organu centralnego. Z drugiej strony niezbędne jest ustalanie tych planów w oparciu o opinie organów niższego stopnia. Jest to podyktowane nie tylko względami ustrojowymi, lecz przede wszystkim faktem, że organy te lepiej znają istniejące na danym obszarze warunki przyrodniczo-ekonomiczne, stanowiące materialną podstawę rejonizacji.

Jak z powyższych uwag wynika, rozwiązania prawne stosowane uprzednio stanowiły dwie skrajności. Pierwsza — przekazując uprawnienie do ustalania rejonów hodowlanych organom samorządu gospodarczego, później zaś organom administracji ogólnej — spowodowała zmniejszenie rangi rejonizacji, a co ważniejsze nie mogła prowadzić do pełnej jej realizacji. Zwrócono już bowiem uwagę na fakt, że takie rozwiązanie w zasadzie przeczyło podstawowym założeniom rejonizacji hodowli. Z kolei druga skrajność, która miała miejsce na gruncie dekretu z 2 II 1955 r. o organizacji hodowli zwierząt zarodowych, powodowała zbędną centralizację w kierowaniu rolniczą produkcją zwierzęcą, która ze swej istoty ściśle determinowana jest przez czynniki wypływające ze specyfiki poszczególnych terenów.

Stąd też można powiedzieć, że ustawa o hodowli zwierząt przyjmuje rozwiązanie optymalne. Określanie rejonów hodowlanych przez Ministra Rolnictwa jest uzasadnione potrzebą uwzględniania w tym procesie interesu ogólnopaństwowego. Niemniej jednak istnieje wymóg uprzedniego

---

[70] Zob. Z. Leoński: *Rady narodowe, Zasady organizacji i funkcjonowania*, Poznań 1969, ss. 18 i 19.

[71] Zob. Biuletyn nr 67/476 z dnia 20 maja 1960 r. Biuro Sejmu, Wydział Prasowy, Komisja Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, Warszawa 1960, s. 14.

zasięgnięcia opinii prezydiów wojewódzkich rad narodowych. Zabezpiecza to prawidłowość podejmowanych rozstrzygnięć, jako że organy terenowe najlepiej znają potrzeby i możliwości własnego terenu.

Tak więc w procesie ustalania rejonów hodowlanych zaangażowane są organy stopnia centralnego i wojewódzkiego. Zaangażowanie w te prace organów administracji państwowej niższego stopnia nie znajduje uzasadnienia. Organy stopnia wojewódzkiego dysponują większą grupą specjalistów znających złożoną problematykę rolniczej produkcji zwierzęcej. Nadto obszar województwa pozwala na bardziej ogólne podejście do zagadnień rejonizacji hodowli, przy której jednostką podstawową jest w zasadzie jednostka terytorialna rzędu powiatu.

W systemie organów prezydium wojewódzkiej rady narodowej sprawami rejonizacji zajmują się wydziały rolnictwa i leśnictwa, a ściślej — oddziały produkcji zwierzęcej mieszczące się w tych wydziałach.

W praktyce tryb opracowywania rejonów hodowlanych przedstawia się w ten sposób, że Ministerstwo Rolnictwa, Departament Produkcji Zwierzęcej zwraca się do wydziałów rolnictwa i leśnictwa PWRN o przedstawienie projektów rejonizacji hodowli.[72] Opracowanie takich projektów poprzedza na ogół konferencja specjalistów z kręgu przedstawicieli hodowli, administracji hodowlanej oraz nauki. Wnioski wyciągnięte na takiej konferencji praktycznie wiążą administrację hodowlaną przy podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć.[73] Niemniej jednak nie można powiedzieć, że moc wiążąca tych wniosków ma charakter prawny, co znaczy, że przyjęcie odmiennych rozstrzygnięć nie powoduje ich nieprawidłowości w sensie prawnym.

Ustalenia konferencji mają charakter kierunkowy, stąd też administracja hodowlana nie jest nimi krępowana przy rozstrzyganiu kwestii szczegółowych. Ogólne wnioski konferencji, oparte na autorytecie specjalistów, mają doniosłe znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez organy administracji państwowej. Wydziały rolnictwa i leśnictwa PWRN, opierając się na tych wnioskach, opracowują szczegółowe projekty rejonizacji hodowli poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich. Opracowania te roboczo konsultowane są z Departamentem Produkcji Zwięrzęcej.

Opracowane w ten sposób projekty stanowią podstawę do określenia przez Ministra Rolnictwa rejonów hodowlanych. Ustalenie tych rejonów dokonuje się w drodze zarządzenia Ministra Rolnictwa ogłoszonego w Monitorze Polskim.

Pewne zastrzeżenia może budzić fakt, że od udziału w pracach nad

---

[72] Zob. np. pismo Ministerstwa Rolnictwa, Departament Produkcji Zwierzęcej z dnia 25 II 1969 r. (znak: PZb. 5311/28/69) w sprawie rejonizacji hodowli bydła.

[73] *Loc. cit.*

rejonizacją hodowli odsunięte są terenowe organy przedstawicielskie. Wydaje się jednak, że jest to uzasadnione faktem, że w tym wypadku wydziały rolnictwa i leśnictwa PWRN wykonują jedynie funkcje usługowe w stosunku do organu nadrzędnego, jakim jest w tej sytuacji Minister Rolnictwa.[74] Bardzo często wydziały przygotowują materiały dla podjęcia przez organy wyższe aktów władczych.[75] Ponieważ w wypadku rejonizacji hodowli decydowanie o rozmieszczeniu ras i odmian zwierząt gospodarskich należy do Ministra Rolnictwa, przeto zasięganie opinii wydziałów rolnictwa i leśnictwa PWRN oparte jest na zasadzie informowania organu naczelnego przez organy terenowe. Stąd też nie wydaje się rzeczą celową, by ta czynność podlegała kontroli organu przedstawicielskiego, skoro mamy do czynienia ze stosunkami wewnętrznymi w ramach resortu rolnictwa.

Należy się także zastanowić nad kwestią, dlaczego w praktyce projekty rejonizacji hodowli opracowują i przedstawiają Ministrowi Rolnictwa wydziały rolnictwa i leśnictwa PWRN, skoro ustawa o hodowli zwierząt mówi, że czynność ta należy do prezydiów. Wydaje się, że ustawodawca mówiąc o prezydiach WRN nie miał na myśli prezydiów jako organów kolegialnych. Wypływa to stąd, że wydziały stanowiące samoistne jednostki organizacyjne w sensie funkcjonalnym określa się mianem wydziałów, a więc organów prezydium rady narodowej.[76] W rezultacie podział kompetencji między prezydium a wydziały nie jest dostatecznie wyraźny.[77] W każdym razie rozstrzyganie przez prezydia spraw resortowych może budzić wątpliwości. Jednakże w praktyce — której ilustracją może być między innymi tryb ustalania rejonów hodowlanych — sprawy wymagające dużego stopnia fachowości rozstrzygają właściwe wydziały, ponieważ posiadają odpowiednich specjalistów, dla których te kwestie są zrozumiałe.[78]

---

[74] Słusznie zauważa bowiem W. Sokolewicz (*Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych PRL*, Wrocław 1968, s. 258), że wydziały wchodzą jednocześnie w skład dwóch osobnych systemów: 1) system rady narodowej, tworzony na zasadzie terytorialnej; 2) system określonego działu administracji (resortu), tworzony na zasadzie branżowej. Ustalanie rejonów hodowlanych należy traktować jako sprawy resortowe, choć niewątpliwie powinny one interesować terenowe organy przedstawicielskie. Niemniej jednak duży stopień fachowości, jaki jest wymagany przy pracach rejonizacyjnych, uzasadnia pominięcie rad narodowych przy ustalaniu rejonów. Ich włączenie bowiem do procesu nadawania mocy prawnej aktom rejonizacji hodowli siłą rzeczy stałoby się formalnością mijającą się z celem. Por. I. Biegańska: *Problemy stosowania ustawy o planowaniu przestrzennym*, „Studia Prawnicze" 1970, z. 25, s. 177.

[75] Zob. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 277.

[76] *Ibid.*, s. 263.

[77] *Ibid.*, s. 165.

[78] *Ibid.*, s. 164.

UWAGI KOŃCOWE

Ustalenie rejonów hodowlanych na obszarze całego państwa stwarza dogodne warunki do podnoszenia produkcji. W szczególności przyczyniają się do tego ośrodki hodowlane, gdzie struktura i intensywność produkcji ulega dużym przekształceniom wskutek znacznego rozpowszechnienia hodowli zwierząt w rasie przewidzianej dla danego rejonu. Relacje między rasą zwierząt gospodarskich, która występuje na danym terenie a strukturą oraz intensywnością produkcji są bowiem oczywiste. Ponadto należy pamiętać, że u podstaw rejonizacji hodowli oraz wyodrębniających się rejonów produkcyjno-rolniczych leżą te same czynniki przyrodnicze oraz w znacznym stopniu społeczno-gospodarcze.[79] W ten sposób rejon hodowlany w większym lub mniejszym stopniu może określać granice rejonu produkcyjnego.

Trzeba jednakże podkreślić, że przedstawione wyżej uwagi należy ostrożnie odnosić do aktualnie istniejącego stanu rzeczy.

Kompleksowe i poważne traktowanie rejonizacji hodowli datuje się stosunkowo od niedawna. W niektórych rejonach hodowlanych występuje jeszcze znaczna liczba zwierząt innych ras.[80] Stąd też określenie rejonu hodowlanego należy traktować obecnie jako czynnik, który w przyszłości może doprowadzić do wyodrębnienia się rejonu produkcyjnego.

РЕЗЮМЕ

Интенсивное развитие животноводства стало возможным во второй половине XIX в., т. е. тогда, когда были открыты принципы генетики. В связи с тем, что результаты творческой деятельности человека, улучшающие качество продукции, имеют большое значение не только для производителей, но и для всего народного хозяйства, организация животноводства подверглась правовой регламентации.

В некоторых государствах правовое вмешательство в сферу животноводства произошло в конце XIX в. В Польше нормализация коневодства и скотоводства была проведена в 1925 г. Это послужило толчком для дальнейшего усовершенствования правовых мероприятий, обеспечивающих прогресс зоотехники в животноводстве.

[79] Przykładowo bydło rasy nizinnej czarno-białej, jako bardziej szlachetne niż bydło rasy polskiej czerwonej, zrejonizowane jest na terenach o lepszych warunkach przyrodniczych jak również wyższej kulturze rolnej. Zob. *Wyniki oceny wartości użytkowej krów w województwie rzeszowskim za rok 1967*, Rzeszów 1970, s. 9.

[80] Przykładowo na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych na terenie województwa rzeszowskiego w rejonie hodowli bydła rasy simentalskiej większość stanowiło bydło rasy polskiej czerwonej. Zob. *Podstawy rejonizacji produkcji rolniczej w województwie rzeszowskim*, [praca zbiorowa], Rzeszów 1961, s. 481.

Обязывающий в настоящее время закон от 2.XII.1960 г. о животноводстве вводит ряд правовых мероприятий, которые улучшают качество продукции. В данной работе автор рассматривает с юридической точки зрения только районирование животноводства.

Районирование животноводства заключается в определении соответствующих пород сельскохозяйственных животных, которые соответствовали бы для разведения в отдельных регионах данных воеводств. Следовательно, за критерий определения животноводческих районов принимается порода животных, которые в зависимости от условий разведения должны выступать на данной территории. При этом следует помнить, что при определении производственных районов применяются другие критерии. В этом случае основой для их определения есть структура и интенсивность продукции.

Такое районирование автор считает особенным видом так называемого плана освоения пространств. Далее решается вопрос, является ли акт районирования животноводства нормативным актом. В связи с этим дан анализ содержащихся в нем норм производства в нормативной плоскости, который показал, что эти нормы могут быть юридической основой действия администрации, однако не единственной.

При определении роли актов районирования животноводства в системе планового хозяйства Польши обращено внимание на связи, выступающие между актом районирования и деятельностью администрации в области руководства государством животноводческой продукцией. Акт районирования определен, с одной стороны, как мероприятие „инспирирующее" деятельность государственной администрации, а с другой стороны, как регламентирующее мероприятие.

В последней части работы рассмотрен порядок определения животноводческих районов. Акты районирования животноводства, как особый вид так называемого плана освоения пространств, разрабатывается иначе, чем другие акты планирования. Все работы по районированию находятся в ведомстве сельского хозяйства без участия в них органов экономического планирования и без контроля представительных органов.

RÉSUMÉ

Le développement intense de la production agraire des animaux est devenu réel dès la moitié du XIX-e siècle, donc de l'époque où l'on a découvert les lois de la génétique. Vu le fait que les résultats de l'activité créatrice de l'homme, augmentant la valeur du matériel d'élevage, ont une grande importance non seulement pour les producteurs particuliers, mais également pour l'économie nationale entière, l'organisation de l'élevage a été soumise à la réglementation juridique.

Dans certains États l'ingérence juridique dans le domaine de l'élevage des animaux de ferme date déjà des dernières dizaines d'années du XIX-e siècle. En Pologne on a réglé, en 1925, pour la première fois, le problème de l'organisation de l'élevage des chevaux et du bétail. Depuis ce temps-là, on peut observer, dans la législation polonaise, une constante tendance au perfectionnement des moyens juridiques garantissant le progrès zootechnique dans l'élevage des animaux de ferme.

La loi du 2 déc. 1960 sur l'élevage des animaux de ferme, étant actuellement en vigueur, introduit l'ensemble des moyens juridiques ayant pour but une amélioration de la qualité de la population des animaux. L'auteur a choisi un de ces moyens, celui de régionalisation de l'élevage, en l'analysant dans son aspect juridique.

La régionalisation de l'élevage consiste à définir certaines races et variétés comme propres pour l'élevage dans les régions particulières des voïévodies données. Il en résulte que le critère de limitation des régions d'élevage est fondé sur la race des animaux qui, pour des raisons de l'élevage, doivent être présents sur un terrain donné. Il faut également tenir compte du fait que les autres critères sont appliqués à la délimitation des régions de production où la base de définition est formée par la structure et l'intensité de la production.

La régionalisation de l'élevage ayant un contenu ainsi défini, est traitée par l'auteur comme une sorte particulière du plan d'exploitation spatiale. L'auteur essaie de répondre ensuite à la question si l'acte de régionalisation de l'élevage est un acte normatif ou non. Dans ce but il fait l'analyse des normes d'exécution qu'il contient, dans le plan normatif, afin de constater que ces normes peuvent constituer un fondement juridique de l'activité de l'administration, bien qu'elle n'en soient pas la base unique.

Dans la partie suivante de l'article l'auteur définit le rôle des actes de régionalisation de l'élevage dans le système de l'économie planifée en Pologne. Il attire l'attention sur les connexions existant entre l'acte de régionalisation et l'activité de l'administration dans la direction de la production agraire des animaux par l'État. L'acte de régionalisation est caractérisé, d'une part,comme un moyen „inspirant" l'activité de l'administration d'État, et de l'autre — comme un moyen strictement réglementaire.

Dans la partie finale de l'article l'auteur présente la procédure de délimitation des régions d'élevage. Les actes de régionalisation de l'élevage, en tant qu'une sorte particulière du plan d'exploitation spatiale, sont dressés dans une procédure différente que celle des autres actes de planification, car l'ensemble des travaux de régionalisation de l'élevage se groupe dans le ressort d'agriculture, sans participation des organes de planification économique et sans contrôle des organes représentatifs.

Pap. druk. sat. III kl. 80 g	Format B5 (70×100)	Stron druku: 22
Annales UMCS, Lublin 1972	Drukarnia Uniwersytecka w Lublinie	Zam. nr 225/72 z dn. 3 VI 72
Nakad: 600+100 egz. — G-5	Maszynopis otrzymano 3 VI 1972 r.	Druk ukończ.: I 1973 r.